

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1472 DE 1994

DISTRIBUIDO Nº 2879 DE 1994

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JUNIO DE 1994

PRACTICOS NACIONALES

Declárase el practicaje servicio público no comercial de interés nacional

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 22 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Carlos Bouzas -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Wilson Elso Goñi y Dante Irurtia

Secretario : Señor Walter Alex Cofone

Invitados especiales : Centro de Navegación: señor Alfredo Arocena, Presidente; señor Ernesto Berro, Gerente; doctor Alvaro F. Lorenzo, Sub Gerente; doctor Ricardo Vidal, asesor; y señor Carlos Wegier, Presidente Sector Agencias Marítimas

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 29 minutos)

La Comisión de Transporte y Obras Públicas tiene el agrado de recibir nuevamente a una delegación del Centro de Navegación, de quien hemos recibido la nota No.68/94 del 13 de junio de este año, en la que se hacen consideraciones respecto a un proyecto de ley por el que se declara de interés nacional el practicaje servicio público no comercial y que fue aprobado por la Cámara de Representantes.

SEÑOR AROCENA.- Una vez más agradecemos a los señores senadores la atención de habernos recibido para continuar con el estudio del tema que habíamos iniciado algunas semanas atrás.

Sabemos que en virtud de las diversas tareas que los señores senadores tienen encomendadas, muchas veces cuentan con poco tiempo, por lo que trataremos de ser breves.

En el día de hoy, en primer lugar, vamos a darle la palabra al doctor Alvaro Lorenzo que fue el que redactó la síntesis de todo lo que ha venido sucediendo.

SEÑOR LORENZO.- Partiendo de la base de que todos los integrantes de la Comisión cuentan con el memorándum enviado por el Centro de Navegación, la idea es retomar la exposición que habíamos comenzado hace unos días, focalizando la atención en dos puntos que tienen una relación directa con el proyecto de ley que está a consideración del Senado. El primero de ellos es la conveniencia o no de que el Parlamento regule, por vía

de ley --en las mismas condiciones que establecía el Decreto 308, de 1986-- la actividad del practicaje. Participamos de la idea de que es inconveniente regular por ley el practicaje, sobre todo, en atención al detallismo que tiene el Decreto 308. El mismo tiene 130 artículos y regula, por ejemplo, los libros, los horarios, los funcionarios que están en la oficina de pilotaje, etcétera. Quiere decir que contiene todo lo que es propio de la materia reglamentaria. Entonces, elaborar un proyecto de ley con ese mismo detallismo, rompe los ojos que resulta inconveniente. Eso es así por el propio dinamismo de la actividad y el reglamento de los prácticos permanentemente se está actualizando. Por lo tanto, se han hecho modificaciones a lo largo de la historia y en este momento. En consecuencia, no tendría sentido que algo tan dinámico fuera objeto de ley. Si se optara por regular por vía de ley el practicaje, tendría que ser otra la naturaleza de las disposiciones y no la que está establecida en el Decreto 308. En este sentido, en cualquiera de sus páginas se puede observar lo que digo.

El segundo aspecto es lo referente al proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes y que ahora está a consideración en este ámbito. Habíamos adelantado que los supuestos sobre los cuales se construyó dicho proyecto --en opinión de aquellos que lo habían aprobado, era conveniente su sanción-- no existían. Quizás fue una afirmación demasiado contundente y nos gustaría explicarla en esta oportunidad.

El elemento fundamental en que se basa el proyecto es que la actividad del practicaje tiene como objeto preservar la soberanía nacional. Ese es el principal fundamento de la iniciativa; los intereses que están en juego en la actividad del practicaje es la

defensa de la soberanía nacional y en atención a eso el Estado debe asegurar, de alguna forma, que el servicio sea prestado en determinadas condiciones.

Los orígenes del practicaje --que están muy detallados en el memorándum que hemos proporcionado a los señores senadores, por lo que no vale la pena repetirlos-- como una actividad surgida en atención al interés de la navegación comercial, son una prueba contundente de que no es la soberanía nacional el bien jurídico protegido por la actividad del practicaje.

Por otra parte, en la sesión anterior decíamos que no tenía sentido que se invocara a la soberanía nacional cuando por otro lado se estaba negociando con ella o con el régimen establecido por el Decreto 308. De hecho, lo que sucede es que no es la soberanía nacional lo que está en juego sino la regulación del sistema de practicaje, que atiende a la navegación comercial y que defiende intereses comerciales estratégicos para el país, razón por la cual está sometido a un régimen muy estricto, tal como lo tiene toda la actividad marítima y portuaria. Lo más importante en cuanto a que la soberanía nacional no es el bien jurídico protegido, es que el propio proyecto de ley está concluyendo erróneamente que debe declararse como servicio público. Si se entendiera que es la soberanía nacional el bien jurídico protegido, esto no podría ser un servicio público, sino un cometido esencial del Estado. Además, nunca podría admitirse que un cometido esencial del Estado fuera brindado por particulares. Quiere decir que la consecuencia de entender que es la soberanía nacional la que está en juego, llevaría a que el Parlamento declarara por ley que esto es un cometido esencial del Estado y, por tanto, debe ser llevado adelante por funcionarios públicos, integrantes del Ministerio de Defensa Nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy siguiendo con atención su exposición y he leído la nota a la que está haciendo referencia, así como también el proyecto de ley. Aclaro que no encuentro la referencia a la soberanía nacional --aspecto en el que usted pone tanto énfasis-- en el texto de la ley.

SEÑOR LORENZO.- Concretamente, en el segundo párrafo de la exposición de motivos se dice que el practicaje constituye desde principios de siglo un servicio público no comercial, de interés nacional. Entonces, según estas afirmaciones, podemos señalar que también se parte de un supuesto erróneo. Luego, sobre el final de ese párrafo se expresa que: "tal como corresponde a la obligatoriedad impuesta por el Estado de un acto de soberanía, que el práctico ejecuta como delegado de la autoridad marítima." Esto se repite en la exposición de motivos y en el informe de la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes. Además, es coincidente con la argumentación que los prácticos --la cual hemos leído-- realizaron en esta Comisión.

Siguiendo el hilo de nuestra exposición, podemos afirmar que la consecuencia natural que no hubiera sido declararlo un servicio público, es entenderlo como una actividad esencial del Estado, por lo que no puede ser prestado en las condiciones en las que lo está siendo hoy, que realmente no es lo que se busca.

Otro de los supuestos --que, además, leímos recién al comienzo del segundo párrafo de la exposición de motivos-- sobre los que se basó la necesidad de sancionar este proyecto de ley era que la regulación de la actividad del practicaje siempre ha sido efectuada de una manera determinada en la historia nacional, estableciendo que era obligatoria,

no admitiendo la libertad del usuario, así como otros elementos.

Por otro lado, sólo podemos estar de acuerdo en un aspecto, que consiste en que a lo largo de la historia el servicio de practicaje ha tenido un excesivo costo. Con respecto a todo lo demás ha habido soluciones distintas. El Código de Comercio --que la propia ley cita-- establecía la libertad del capitán de elegir el práctico. El Decreto de 1913, que es el primer Reglamento Orgánico de los prácticos, establecía en su artículo 13 que todo buque que necesite práctico deberá solicitarlo. O sea que quien determinaba la necesidad de tomar un práctico era el capitán del buque. Ahora bien; si decidía hacerlo, debía elegirlo de determinado registro que se llevaba en la Capitanía General de Puertos. Esto demuestra que a lo largo de la historia nacional el practicaje no se ha regulado de manera uniforme. Ha habido libertad y lo que siempre hubo --y este es el aspecto al que estamos apuntando-- fue, concretamente, libertad de elección del usuario con respecto al práctico que quería que fuera a realizar la maniobra. Entonces, desde nuestro punto de vista, ese otro supuesto es incorrecto, y para ver que hay soluciones distintas en cuanto a la obligatoriedad del servicio, basta leer las disposiciones del Código de Comercio, el Decreto de 1913 y el Reglamento actual.

SEÑOR VIDAL.- Quisiera agregar un argumento a lo que está expresando el señor Lorenzo. Todos estamos de acuerdo --los prácticos, así como todas las partes involucradas-- en el hecho de que esto es un asesoramiento compulsivo y obligatorio, tal como sucede en muchas otras actividades. En ese sentido, podemos mencionar la labor de los abogados, ya que no se puede actuar ante los tribunales sin ellos. Pensamos que en la naturaleza del asesoramiento está ínsita la libertad de elección. Como

sabemos, en este caso, la responsabilidad está regulada de una manera muy minuciosa, aunque creo que es de dudoso valor. Entiendo que no se me puede imponer un asesor que no asume responsabilidad sin dejar que lo elija. Obviamente, esto está en la naturaleza de estos elementos. Este tema no está explicado en ningún lado, pero es tan antiguo como la existencia de los asesores. Si me obligan a utilizar un práctico, deben dejármelo elegir.

SEÑOR LORENZO.- Siguiendo con mi exposición, entraríamos a considerar el tercer supuesto que tiene el proyecto y es que establecer un régimen en el que la libertad de elección por parte del usuario esté garantizada, iría contra la naturaleza del practicaje, desnaturalizándolo y volviéndolo inadecuado para los objetivos que estaría cumpliendo.

Además, aquí también se invoca la regulación histórica en el país que, como bien dijo el doctor Vidal, no va contra la naturaleza del practicaje; es más, desde sus orígenes, en el Uruguay existe libertad de elección.

En el régimen actual del Decreto Nº 308/86, que por vía de este proyecto de ley se estaría elevando a jerarquía normativa, está establecida la libertad de elección. A esto se hizo referencia en la reunión pasada, y consiste en la posibilidad que tiene el usuario de pedir un práctico fuera de turno, eligiéndolo con nombre y apellido, tal como figura en el Reglamento. Reitero que quien tiene la libertad total para elegirlo es el usuario. O sea que la libertad de elección está hoy consagrada, por lo que sería un poco incoherente decir que la libertad de elección está desnaturalizada y, en definitiva, la consagremos en la ley. Resulta claro que ese supuesto también carece

de un fundamento normativo actual. Concretamente, el doctor Vidal se refirió a la independencia en el carácter de asesor del práctico y a lo que esto trae consigo. En el memorándum hacemos referencia a una consulta realizada por las Corporaciones de Prácticos a la Dirección General Impositiva acerca de la gravabilidad de algunas actividades que ellos desarrollan. En esa consulta, la Dirección General Impositiva, invocando una clara relación de dependencia entre el práctico y el usuario --que desde nuestro punto de vista es errónea, pero la DGI lo sustentaba--, estableció que no se debían recabar determinados impuestos. Si las Corporaciones de Prácticos hubieran estado en contra del resultado de esa consulta y si esa relación de dependencia invocada por la Dirección General Impositiva desnaturalizara su actividad, la tendrían que haber recurrido. No lo hicieron porque, en definitiva, no existe ningún obstáculo para que el practico tenga una relación de dependencia con el usuario. No quiere decir que eso sea lo que el Centro de Navegación sostiene y cree que es necesario. En otros países del mundo sí existe una relación de dependencia y ellos son contratados como cualquier proveedor. En Uruguay ello no es así y nosotros no sostenemos que esa tenga que ser la consecuencia. Lo que es cierto es que si existiera relación de dependencia, tampoco iría contra su naturaleza.

Otro punto sobre el que la ley se basa para establecer que el practicaje debe regularse de esa forma, es que todo el universo marítimo la considera una actividad esencial de los Estados ribereños. Esta expresión es tomada textualmente de la Exposición de Motivos del proyecto de ley. El memorándum contiene pruebas --y bastaría con hacer un relevamiento de los distintos regímenes en el mundo-- de que esto no es así. En el mundo existen soluciones totalmente diversas, de acuerdo con el criterio de regulación que cada Estado y hasta cada región de cada país emplea. En rimer lugar, hay que tener en cuenta la obligatoriedad del servicio; en algunas partes es obligatorio tomarlo, como sucede actualmente en el Uruguay, aunque en otras, como en los Estados Unidos, paradójicamente no lo es. Seguramente, si el bien protegido fuera la soberanía nacional, ese país asumiría otra actitud con relación a esta actividad. En segundo término, independientemente de la obligatoriedad o no del servicio, existe la libertad de tomar el práctico que se desee; sobre este aspecto también existen regímenes totalmente distintos y ello consta en el memorándum que proporcionamos a los señores senadores. En tercer lugar, hay que considerar la naturaleza de la vinculación, es decir, si son empleados del usuario, si son funcionarios públicos o profesionales independientes; y sobre este respecto, hay también una gran variedad de soluciones.

Quiere decir que la uniformidad en materia de regulación a nivel mundial que invoca la fundamentación del proyecto de ley, el informe de la Comisión de la Cámara de Representantes y la propia argumentación de los prácticos, tampoco es correcta, sino que se trata, por lo menos, de un supuesto equivocado.

Por otra parte, se trata de una actividad impuesta, obligatoria, lo que, por consecuencia natural, debería considerarse como un servicio público. El doctor Vidal ya hizo referencia a este punto mediante el ejemplo de los abogados. Pero también podríamos ilustrar la situación a través de los instaladores eléctricos, cuya contratación es obligatoria dado el caso de una partida de determinado voltaje, sin que por ello pasen a ser un servicio público. No es más que una empresa privada con la cual se contrata.

Otro punto sobre el que se basa el proyecto de ley, inclusive con cifras concretas, es el relativo a que el practicaje nacional tiene bajos costos. Desde nuestro punto de vista, eso no es así; pero estamos seguros de que no lo es --y en forma inequívoca-- en relación con las cifras que se manejan en el informe de la Comisión, donde se establece que el costo de practicaje de un buque en el puerto es de U$S 379. A propósito de esto, el señor Berro tiene en su poder algunas cifras que demuestran que ese no es ni por asomo el monto que se está manejando, que es sustancialmente más alto que el de otros puertos --sobre todo de los vecinos--, con quienes tenemos que competir. Además, el lunes pasado, en una reunión que tuvo lugar en el Centro de Navegación, donde se siguieron negociando todos estos aspectos del reglamento, los prácticos pusieron a nuestra disposición --y creo que no tendrían ningún obstáculo en hacer lo propio con esta Comisión-- todas las facturas de los servicios de practicaje, que llevan en forma muy ordenada y que la Prefectura Nacional Naval también posee. Con sólo solicitarlo, la Comisión contará con la prueba de que el costo del practicaje no es el que se maneja en los informes y en la argumentación de quienes sostienen la conveniencia y la aprobación del proyecto de

ley.

El último punto --que es un poco accesorio, pero que conviene referir-- es el relativo a que el práctico es un agente de la autoridad marítima y, como tal, es un servicio público. Si vinculamos esto a la argumentación de que si la autoridad marítima fuera un agente y se estuviera ejerciendo un acto de vigilancia o de defensa de la soberanía, tendría que ser un cometido esencial y no un servicio público. Hay diversas actividades a las que la ley o el propio reglamento les encomienda el control del cumplimiento de normas, como por ejemplo las de los escribanos y ahora las de los Bancos, al controlar el cumplimiento de las obligaciones con la Dirección General Impositiva y con el Banco de Previsión Social, sin que por esto pierda la naturaleza de actividad privada.

La posición del Centro de Navegación con respecto al practicaje --que obedece a la que ha sido tradicional--, es que se trata de una actividad privada de interés público --de esto no hay duda--, como lo es la portuaria y marítima, razón por la cual está sometida a una regulación muy especial. Las reglamentaciones son bastante detalladas y, para comprobarlo, basta observar los decretos reglamentarios de la ley de puerto, donde todo está muy minuciosamente establecido. El Estado ejerce un enorme control y es conveniente que lo siga haciendo, pero no por ello debe considerarse que esta actividad es un servicio público.

SEÑOR VIDAL.- Simplemente, quisiera acentuar algún punto que me parece esencial en la exposición realizada por mi colega con respecto a lo que es un servicio público. En primer lugar, quiero manifestar mi extrañeza de que nosotros, como representantes del usuario del servicio de

pilotaje --no representantes en términos jurídicos, sino vulgares--, no hayamos tenido ninguna participación en la Cámara de Representantes. Nos encontramos, de pronto, con este proyecto de ley aquí, como si hubiera llegado de otro planeta, porque no teníamos conocimiento alguno de su existencia. Tratándose de un tema tan importante, es inexcusable no dar participación a quienes han sido tan directa y violentamente aludidos en sus fundamentos. Del mismo modo, tampoco la Administración Nacional de Puertos ha tenido participación en esto.

En segundo término, creo que es necesario que reitere lo que ya expresé en la sesión anterior, en el sentido de que si un servicio de practicaje no está contemplado en una ley, no es de carácter público. Además, si lo es --y dejemos de lado por un momento lo anterior--, ¿para qué se elabora una ley? Es el viejo truco de las leyes declarativas, que los abogados que tenemos algunos años conocemos. En este caso, ello no es necesario, porque es querer dar efecto retroactivo a algo que no lo tiene.

Por otro lado, llama la atención --porque casi puede parecer un error de imprenta-- que se hable de que este es un servicio de interés nacional y de valor estratégico --como se manifiesta al final del informe firmado el día 5 de mayo-- y que el proyecto de ley debe ser tratado con carácter de grave y urgente. Declaro que no veo por ninguna parte la gravedad y la urgencia del tema. Pero además dice: "dado el juego de intereses estratégicos". Pues bien, creo que el país tiene intereses estratégicos que está ventilando en este momento, pero sinceramente no veo que este tema los tenga. Insisto en que debimos haber tenido participación en la etapa anterior que, por decirlo de alguna manera, representa la mitad del trabajo que dio lugar al

nacimiento de esta disposición. Además, se formularon afirmaciones que coliden frontalmente con el orden jurídico normal, habitual y conocido en todo el mundo de que un servicio público sin ley no existe, y se expresó que se trata de un tema grave y urgente de interés estratégico, que afecta la soberanía nacional. Me parece que esta es una forma muy liberal de manejar las palabras y no estoy de acuerdo con lo que se ha dicho.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Si comprendí bien las expresiones del doctor Lorenzo, algunos de los integrantes de la delegación aquí presentes, tienen en su poder cifras que nos aclararían perfectamente cuánto cuesta en realidad este servicio. En este sentido, formulo mi interés en conocerlas, porque creo que será importante para el trabajo de la Comisión.

SEÑOR BERRO.- Se ha hecho alusión a que he traído a la Comisión un detalle con cifras concretas sobre el tema. En realidad, no es así; lo que tengo en mi poder son algunos ejemplos que ilustran la situación, que puedo dejar a disposición de la Secretaría de la Comisión, a efectos de que los señores senadores procedan a su análisis.

La referencia está hecha a un par de aspectos. En primer lugar, a lo que cuesta determinado tipo de pilotajes en Montevideo, donde ha resultado sumamente alto, comparado con otros normales o promedio en el puerto de Buenos Aires y los que se hacen de ida y de vuelta por los prácticos del Río de la Plata.

Por otro lado, tenemos los costos en los puertos a que se hacía referencia en la exposición de los prácticos, como ser los de Bremen, Hamburgo, Rotterdam y Buenos Aires.

De todas formas, voy a dejar todos estos elementos para que la Comisión los estudie. Debo decir que, a mi juicio, lo más importante es que hemos estado recopilando mucha información sobre las facturas que aún debemos procesar. Además, en esa reunión celebrada el día lunes con las corporaciones de prácticos --que resultó ser muy constructiva-- se nos manifestó que dejaban a nuestra disposición --y como bien dijo el doctor Lorenzo, suponemos que también de la Comisión-- todas las cifras de los pilotajes, lo cual nos permitirá tener datos de primera fuente, porque son ellos quienes recaudan el importe de esos servicios. Los prácticos facturan, cobran y luego vierten el 10 % correspondiente a la Prefectura Nacional Naval. Esta tarea la llevan a cabo de manera informatizada, lo que hace más fácil estudiar cuáles son los pilotajes básicos, etcétera.

SEÑOR AROCENA.- A continuación, quisiera cederle el uso de la palabra al Presidente de la Mesa Sectorial de las agencias marítimas, señor Wegier, quien el lunes estuvo presente en una cordial reunión con los prácticos, una de las tantas que tiene el sector con ellos, ya que como lo hemos dicho, no tenemos la menor animosidad en su contra, pero sí creemos que este proyecto de ley es absolutamente inconveniente. Entendemos que es necesario que nos acompasemos con los momentos actuales. La desrregulación que ha vivido la Argentina respecto a los costos de los prácticos, la ha hecho absolutamente competitiva con nuestro país y hoy representa una amenaza para el Puerto de Montevideo.

Enviaremos una copia al señor Presidente de la Comisión que incluye el contenido de las deliberaciones de una reunión llevada a cabo en Buenos Aires en el transcurso de esta semana y en la cual se dijo --entre otras cosas-- que si los costos de los prácticos continúan en el nivel actual, se van a ver obligados a disminuir las escalas. A mi juicio, esto es muy contundente como información.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Sería muy conveniente que toda la información que sea enviada al Presidente de la Comisión luego se reparta entre todos los señores senadores que la integramos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará, señor senador.

SEÑOR WEGIER.- Como informó el señor Arocena, mantuvimos con los prácticos una nueva reunión esta semana, aunque como todos saben hemos dialogado en más de una oportunidad con ellos, dado que este tema comenzó a discutirse en noviembre del año pasado. De acuerdo con el artículo 125 del Reglamento de los Prácticos en caso de no citarse una Comisión Asesora anteriormente, todos los meses de noviembre de cada año deben reunirse a fin de considerar o modificar algún asunto, lo que luego es elevado a las autoridades competentes y al Poder Ejecutivo para su homologación.

En lo que respecta a la soberanía, debo decir que soy lego en la mataeria, ya que de Derecho no tengo mayores conocimientos en virtud de que sólo cursé en la Facultad de Ingeniería. Sin embargo, sí sé que contamos con 18 prácticos de puerto y 13 de río. La labor del práctico de puerto es llevar un buque hasta lo que llamamos la boya eje del canal de acceso a Montevideo, que se encuentra aproximadamente a seis o siete kilómetros del puerto, por lo que se trata de un practicaje corto. Según el mismo Reglamento, se trata de un profesional

independiente titulado por el Estado, que participa en la prestación de un servicio público, por lo que la soberanía en este caso se reduciría a seis o siete kilometros. Los prácticos de río merecen un capítulo aparte. Cuando se realizan los practicajes en el Río de la Plata, saliendo de Montevideo --porque cuando vienen de Buenos Aires, se utiliza un práctico argentino-- y dirigiéndose a Buenos Aires, va un práctico uruguayo, de acuerdo con lo que establece un tratado internacional. De todas maneras, en un 95 % el recorrido se hace a través del canal de Punta Indio, que en realidad no es uruguayo. De todas formas, el practicaje en el Río Uruguay es totalmente distinto. En ese caso, en mi opinión sí podría hablarse de soberanía en virtud de que el dragado del canal de la isla Martín García daría acceso a buques de ultramar al Puerto de Nueva Palmira, lo que permitiría realmente ejercer una soberanía de tipo comercial a la República.

En lo que tiene que ver concretamente con el practicaje, debo decir que el decreto de febrero del presente año establecía que las autoridades debían informarse sobre la posibilidad de mejorar y modernizar el servicio de pilotaje. En ese sentido, el Centro de Navegación tenía tres o cuatro objetivos para plantear a los prácticos sin menoscabar en absoluto todo lo que ellos representan. Lamentablemente, ellos creyeron que se trataba de una desregulación total, como ocurrió en la Argentina, aunque a ningún miembro del Centro de Navegación se le pasó por la mente una cosa así, porque el servicio de practicaje que hemos tenido --a excepción de algunos casos que podrían ser objetables-- se estaba efectuando en forma totalmente satisfactoria para los agentes marítimos. Lógicamente, al igual que todas las actividades del mundo, el practicaje debe adecuarse a lo que

va marcando la evolución que presentan todas las tareas, lo que también ha ocurrido en el Uruguay. En la actualidad, el servicio de transporte ha cambiado enormemente y, por lo tanto, debemos acomodar el servicio de practicaje. Antes, en el Puerto de Montevideo se trabajaba de 7 a 11 horas y de 13 a 17 horas. Posteriormente, se implantaron dos turnos fijos que iban de 7 a 13 horas y de 13 a 19 horas. De todas maneras, con la nueva ley de puertos se está trabajando las 24 horas del día, por lo que encontramos dificultades con el servicio de pilotaje, ya que el Reglamento establece tres horarios de nombramiento de buques: se puede pedir hasta las 8 de la mañana para prácticos después de las 9 horas; hasta las 12 y 30 para prácticos después de las 14 horas y para las 18 horas para prácticos después de las 19 horas. Por lo tanto, entre las 18 horas y las 8 de la mañana no teníamos nombramiento y si se hacía un pedido --lo que lógicamente estaba permitido--, se incurría en lo que se llama "imprevisto", que tiene un recargo importante. Ahora bien; el caso de los prácticos de río era más difícil porque existía la posibilidad de hacer un pedido hasta el domingo al mediodía, pero luego no había más nombramientos hasta las 9 de la mañana del lunes. Tengamos en cuenta que en la actualidad, donde los buques son tan rápidos y tremendamente costosos, habría que ser poco menos que adivino para hacer un pedido de práctico y no equivocarse porque podría llover, producirse un paro o un accidente con los elementos de tierra, etcétera.

Entonces, ¿cuál era la aspiración del Centro de Navegación? Poder pedir un práctico durante las 24 horas del día y con anticipación para que el mismo pudiera presentarse. Además, con los medios de comunicación con que contamos en la actualidad, el práctico se puede citar rápidamente. Solamente hay que darle un tiempo para que se pueda presentar en la oficina. De esta forma, nos evitaríamos trece motivos de costos extras que no tienen necesidad de ser. Desde luego que de antemano sabíamos que esto no lo íbamos a lograr gratuitamente, sino que tendríamos que negociarlo con los prácticos para llegar a un acuerdo. Ahora quiero explicar por qué queríamos eliminar esas extras.

Los armadores, en la actualidad, solicitan una proforma de gastos y dentro de ella está el servicio de pilotaje. En estos momentos cuando se manda una proforma hay que enviar la tarifa básica pero, en definitiva, no se sabe cuánto va a salir el practicaje.

Por otra parte, a través de la eliminación de todos estos motivos de extras queríamos simplificar la tarifa, asunto que estudiaríamos con los prácticos y, también, trataríamos de reducir algún tipo de recargo.

Hace dos o tres años ocurrió un hecho en el servicio de pilotaje. Si bien todos somos iguales, algunos somos más iguales que otros. Por ejemplo, cuando los médicos salen de la Facultad están preparados para atender a un enfermo pero, quien va a solicitar sus servicios elije un médico determinado. En el servicio de pilotaje también sucedía lo mismo pues se pedían los servicios de un práctico fuera de turno o especial. Lo que ocurrió fue que hace tres o cuatro años esos prácticos considerados fuera de turno --por costumbre pues no hay ninguna calificación especial dentro de la nómina de prácticos-- cumplieron 65

años al mismo tiempo, por lo que se jubilaron y sólo quedó uno con experiencia suficiente. A raíz de esto se produjo una distorsión que, lamentablemente, aún se sufre aunque está apareciendo nuevo personal. Además, los capitanes de los buques, como este es un servicio de asesoramiento, quieren contar con los asesores a los que les tienen confianza.Probablemente que en el futuro muchos de los nuevos prácticos alcancen el nivel necesario.

Tampoco pretendemos eliminar el sistema de turnos que hay establecido en la oficina de pilotaje. Los mismos deben seguir porque de esa forma se capacitan los prácticos pues para ser acreditados y recibir su patente deben pasar una serie de pruebas.

En la última reunión que mantuvimos con los prácticos --la misma se llevó a cabo el lunes pasado-- estuvimos con las dos corporaciones de prácticos: la de puertos y la de río. A dicha reunión concurrió una amplia delegación y tuvimos un cordial intercambio de ideas. Allí dejamos de lado la forma en que llegó el proyecto de ley a la Comisión correspondiente de la Cámara de Representantes y tratamos de resolver nuestros problemas. Los prácticos nos realizaron algunas sugerencias y es factible que rápidamente lleguemos a un acuerdo a fin de resolver estas tres aspiraciones que significarían cumplir la resolución presidencial que habla de que hay que mejorar y hacer más fluído el servicio. Por lo tanto, tenemos la esperanza de que el próximo lunes podamos sentar las bases. Asimismo, las nuevas disposiciones a que llegaremos serán incluidas como modificación en el artículo 125 del Reglamento General de Prácticos. En estos momentos no voy a hablar sobre si el Reglamento debe estar incluido en una ley o no porque eso ya lo expresó el señor Lorenzo y todos estamos de acuerdo.

SEÑOR AROCENA.- Cada uno de nosotros ha realizado su exposición por lo que supongo que los señores senadores integrantes de la Comisión tendrán una idea general. Esto era cuanto teníamos que decir, por lo que quedamos a su disposición para cualquier pregunta o información posterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos recibido la información y sobre la misma quisiera hacer algunas pequeñas consideraciones.

Pienso que tenemos que separar el hecho de que este proyecto de ley sea bueno o malo de las consideraciones que existen en la Exposición de Motivos o en la fundamentación realizada en la Cámara de Diputados. Como nuestro sistema es bicameral, cada Cámara inicia el proceso de nuevo. Por lo tanto, todo lo que se haya discutido, o no, en la Cámara de Representantes,a mi juicio, no es de nuestra incumbencia.

Por otra parte, esta ley no plantea nada en materia económica. No sé si las facturas son caras o baratas, pero ese es un problema de negociación entre las partes. Es posible que nosotros recibamos hoy facturas que son muy caras y mañana, la contraparte traiga otras más baratas. Pero, a mi juicio, la Comisión no tiene ese cometido a la hora de discutir este proyecto de ley.

Por otro lado, he entendido que por el artículo 125, una vez al año las partes se deben sentar a discutir la forma de actuar del año siguiente. Asimismo, en el artículo 1º de la ley se dice que se está en un todo de acuerdo con la reglamentación, pero se le da carácter legal al decreto en noviembre cuando se reúnan las partes. Entonces, será necesario que el Parlamento vuelva a ratificar el nuevo decreto que tendría que salir del Poder Ejecutivo. O sea que, a mi juicio, hay un

problema para resolver. También es cierto que este problema surge a partir del momento de la aprobación de la nueva Ley de Puertos, porque se genera la duda en cuanto a si la actividad de prácticos debe estar reglamentada por dicha ley como una actividad comercial más o no. Con respecto a esto los prácticos opinan que no es así. Asimismo, por lo que entiendo, el Centro de Navegación también coincide con ellos porque dice que no pretende que exista una relación de dependencia entre el práctico y la agencia y que deben ser independientes en su funcionamiento. En la última exposición que realizó el señor Wigier fue muy claro, en el sentido de que es necesario que exista un grupo de gente que se debe constituir en práctico para poder salir o entrar del Puerto del Río de la Plata o del Río Uruguay.

Es correcta la afirmación de que vino a distorsionar este sistema el nuevo régimen que existe en la Argentina de total desregulación, con el cual ninguna de las partes está de acuerdo, pues entienden que no es adecuado para aplicar en el país.

Con todos estos elementos, entonces, tenemos que dedicarnos a analizar si esta ley resuelve o crea un problema o si, por el contrario, debería ser modificada en forma total o parcial para solucionar esta situación. De manera que este es el tema sobre el cual la Comisión deberá discutir y tener muy en cuenta las opiniones que nos puedan brindar tanto el Centro de Navegación como la Organización de Prácticos, así como los Ministerios de Defensa Nacional y de Transporte y Obras Públicas. Obviamente estos organismos deberán referirse, específicamente, al carácter de practicaje implementado en esta ley y no a otros aspectos como pueden ser los turnos, los recargos por prácticos extra y la tarifa, porque ello escapa a una disposición legal y está contemplado en este reglamento aportado por la Prefectura Nacional Naval.

Esto es cuanto quería manifestar, a los efectos de que nuestros visitantes conocieran mi punto de vista y tuvieran una idea de los temas que va a analizar esta Comisión, para luego, eventualmente, plantearlo en el Pleno del Senado, si así lo estima oportuno.

SEÑOR LORENZO.- El señor Presidente ha hecho referencia a uno de los problemas que se presentaría al intentar abordar este proyecto de ley tal como viene de la Cámara de Representantes, por lo menos, en lo que respecta al sistema interno que tiene el Parlamento en cuanto a las posibilidades de modificación, sin que se realice una delegación impropia de las potestades del Parlamento. Digo esto, porque da la impresión de que el Parlamento dicta una ley y luego en otros ámbitos puede llegar a ser modificada, lo cual parece ser bastante inadecuado.

Por último, me parece importante señalar que las Corporaciones de Prácticos Nacionales, por lo menos en las conversaciones que han mantenido con nosotros, así como en una nota que dirigieran al Centro de Navegación --que dejaremos en la Comisión para que pueda ser repartida a sus miembros-- , no se han manifestado en contra de los principios de la Ley de Puertos --independientemente de que en los hechos esto se esté aplicando--, sino que sostienen que las razones que motivaron las reformas portuarias en otras actividades no son válidas para modificar el practicaje, porque éste es eficiente, y existe libertad de elección y sus costos son bajos. En definitiva, cumple con los principios de la ley; reitero que así lo han manifestado.

Me pareció importante señalar esto, porque no existe intención de excluirlos de la aplicación de los principios que consagra la ley, en tanto por naturaleza el practicaje es un servicio portuario.

A estos efectos, si el señor Presidente lo estima conveniente, solicitamos que el memorándum, que entrego al señor Secretario, forme parte de la versión taquigráfica de esta sesión.

(Texto del memorándum:)




Circunvalación Durango 1445 - Tel.: 96 09 95 - Fax.: 96 12 86 - Telex CENNAVE UY 22139 - Montevideo - Uruguay

CENTRO DE NAVEGACION



23

Nota Nº 68/94

Montevideo, 13 de junio de 1994.

Señor
Senador de la República
D. Carlos Bouzas
Presente

Señor Senador:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted en relación al proyecto de regulación por ley del servicio de Pilotaje, que se halla a estudio de esa Cámara.

Como ha de ser de su conocimiento, un proyecto de ley al respecto fue presentado por el señor Representante Nacional D. Edén Melo Santa Marina, el que, luego de recibir el informe favorable de la Comisión Especial de Intereses Marítimos, Fluviales y Antárticos, pasó al plenario donde fue aprobado el 17 de mayo próximo pasado.

Este Centro, cuyos asociados son las empresas directamente vinculadas a la actividad marítima y fluvial - y por ende los usuarios de los servicios de los Prácticos - tenemos el mayor interés en trasmitir a usted nuestra opinión e intercambiar ideas al respecto.

Atento a ello, solicitamos una audiencia con usted, dentro de la brevedad posible, en cuanto entendemos que es necesario que ello ocurra con suficiente anterioridad al tratamiento del proyecto de ley de referencia.

Con el objeto de facilitar los términos del referido intercambio de puntos de vista, adjuntamos un Memorandum que resume la opinión de este Centro.

A la espera de una respuesta positiva, saludamos al señor Senador con nuestra más alta consideración,

CENTRO DE NAVEGACION

John Christian Schandy
Secretario

Alfredo Arocena Lussich
Presidente

EBH/ccm

MEMORANDUM

A: SEÑOR SENADOR D. CARLOS BOUZAS

DE: CENTRO DE NAVEGACION

REF: EL SERVICIO DE PRACTICAJE

Montevideo, Junio de 1994

El presente memorándum tiene por objeto trasmitir la posición del Centro de Navegación contraria al Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados que está a consideración del Senado de la República, en el que se declara servicio público al Practicaje con carácter no comercial y de interés nacional, excluyéndolo de la aplicación de la Ley Nº 16.246 (Ley de Puertos).

I) CARACTERISTICAS Y NATURALEZA DEL PRACTICAJE

El tema, desde los puntos de vista práctico y jurídico, resulta sumamente complejo. De modo que plantearlo como simple y claro solo puede ser una estrategia para introducir soluciones que no se corresponden con la realidad y que a la postre significarían un retroceso o, lo que es peor, la consagración de una situación de privilegio no justificada.

Previamente, conviene realizar una precisión terminológica: en la actualidad en nuestro país se utilizan indistintamente las expresiones practicaje y pilotaje.

I.1) Orígenes

Para una cabal comprensión del tema es indispensable un somero análisis de los orígenes y evolución del Practicaje.

Resulta prácticamente imposible establecer donde se origina con perfiles definidos esta profesión; esto puede haber sucedido en cualquier parte del mundo, donde las necesidades de este servicio se hicieran indispensables. Ya a finales del siglo XVIII es frecuente leer en los relatos de los marinos que se aventuraban por zonas desconocidas cómo pedían ayuda a los nativos del lugar para poder navegar en aguas peligrosas. Debemos pensar en las dificultades de maniobra de buques cuya única propulsión era el viento y sobre los cuales también influían las corrientes y mareas, con una inexistente cartografía y enfrentando riesgos que, a menudo, eran fatales.

Es en Europa, concretamente en Inglaterra, donde por primera vez se organiza el servicio en vista de su notoria necesidad. Y es así que en la "Merchant Shipping Act" de 1894 en la Sección 82, se establece el

"Pilotage Act" como un estatuto organico que contiene definiciones y conceptos, la mayor parte de los cuales se han mantenido hasta la actualidad. Asimismo, durante mucho tiempo, en su calidad de principal potencia marítima y en defensa de sus intereses de ultramar, lideró y, hasta donde pudo, impuso sus normas sobre esta temática.

Desde aquellos lejanos tiempos y hasta ahora, con la introducción de la maquina a vapor (verdadera revolución tecnológica en el concepto y funcionamiento de los buques) se han sucedido cambios en la navegación pautados por el desarrollo de una legislación con tendencia a la universalidad desde principios del siglo XX, la invención del radar durante la Segunda Guerra, hasta la generalización del contenedor, la construcción de los supertanques como respuesta técnica al cierre del Canal de Suez y otros muchos elementos más, los que la han transformado caracterizándola por la mayor dimensión de los buques y la disminución de las tripulaciones, que tienen un alto nivel de preparación y polivalencia.

Desde sus origenes el servicio de pilotaje ha tenido como objetivo preservar y proteger la seguridad de la navegación que implica la integridad del buque y como consecuencia la seguridad para sus tripulantes y pasajeros y para la carga que transporta. Este sigue siendo su principal y primario objetivo a pesar de los profundos y radicales cambios introducidos por la tecnología en la navegación marítima. Y esto determina su definición y caracterización como servicio portuario y de la navegación conforme es considerado universalmente y sin excepción. En concordancia con lo antedicho ha sido regulado estrictamente, por ser la navegación y la actividad portuaria de interés general, pero sin perder su naturaleza comercial.

I.2) Definición y caracterización del practicaje

La tarea de los prácticos, y así se considera en todo el mundo donde están reguladas sus funciones, es la de asesorar a los capitanes acerca de las características de la zona y sobre las leyes y reglamentos marítimos locales, a fin de que los buques puedan navegar o entrar y salir de los puertos sin crear ni sufrir dificultades. Es un asesor, ése es su cometido primario y esencial.

Así ha sido considerado en nuestro país y así lo establece el art.15º del dec. 308/86 que actualmente regula la actividad.

De acuerdo a dicho Decreto el práctico es un asesor del capitán, cuya contratación le es impuesta. No obstante ello la máxima autoridad a bordo del buque sigue siendo el capitán, como lo establecía expresamente el decreto de 1913 (primer reglamento orgánico) en su artículo 25º.

La nota de compulsividad en la contratación está equilibrada en el régimen actual con el establecimiento de la libertad de elección (posibilidad de pedir práctico "fuera de turno"). Ello es coherente con el carácter de asesor referido anteriormente y con el hecho que el capitán sigue siendo el único responsable.

El usuario del servicio de prácticos es el armador, y más concretamente el capitán que es el representante legal del propietario o armador del buque según sea el caso y que es a quien le presta los servicios. No sucede lo mismo en absoluto con el agente marítimo. El agente marítimo no es usuario de los servicios de prácticos, sin perjuicio de que realice los trámites para su despacho por cuenta y orden del capitán.

I.3) El practicaje en el mundo

La regulación de estos servicios en el conjunto de las naciones marítimas -- siempre considerándolos servicios comerciales -- admite diversos sistemas con total variedad de soluciones en tres aspectos fundamentales que conviene repasar brevemente:

a) Obligatoriedad del servicio

En países como Bélgica, Finlandia, Grecia, Nueva Zelandia y en el Canal de Suez es compulsiva la contratación de práctico. En Los Estados Unidos lo es a nivel estadual, no así en lo federal. En Australia, que tiene regímenes distintos según las regiones, el servicio es obligatorio en los puertos, no siéndolo en las zonas costeras.

Como ejemplo de países donde no es obligatorio vemos a Canadá, Dinamarca, Alemania, Holanda y Noruega.

b) Libertad de elección

También son diversas las soluciones respecto de la libertad de elección, aspecto independiente de la obligatoriedad del servicio, observándose sólo en Alemania e Italia la existencia de Corporaciones como las de nuestro país.

c) El Práctico como profesional independiente o como funcionario público.

Con total independencia de si están en la órbita nacional o local, y de si el contralor o administración en su caso lo realiza la administración portuaria, la policía marítima, los municipios u organizaciones privadas, los prácticos revisten calidades diversas en los distintos países. Son funcionarios públicos en Holanda, Bélgica, Noruega, Grecia, Nueva Zelandia, en el Canal de Suez y en los puertos de Australia (no en sus costas). En países como Alemania, Italia y Estados Unidos son profesionales independientes.

Otro aspecto que varía sensiblemente es la forma de remuneración, existiendo sistemas en los que se realiza mediante un sueldo fijo y otros en los que el pago depende del número de operaciones realizadas. También son comunes los sistemas mixtos.

I.4) Su regulación en el Uruguay

En este contexto el Practicaje se desarrolla en nuestro país cuya relación con el Puerto es una característica esencial. La característica común a todos los puertos nacionales, como el caso de Montevideo y Nueva Palmira es la facilidad de acceso, especialmente si la comparamos con la situación del gran Puerto de Buenos Aires, cuyo acceso difícil y peligroso contrasta abiertamente con la facilidad de los dos puertos señalados, que por ahora son los únicos que cabalmente se pueden llamarse de ultramar.

Desde que se reguló especialmente el practicaje, ha sido objeto de particular control y reglamentación. Como lo han sido hasta nuestros días las actividades a las que accede: la navegación y los servicios portuarios.

Sin perjuicio del Decreto de Rondeau y el Código de Comercio la primera norma que reguló orgánicamente este servicio en nuestro país fue el decreto del 21 de agosto de 1913, que lleva la firma de José Batlle y Ordóñez y su Ministro de Guerra y Marina Juan Bernassa y Jerez. En él se establecía (artículo 13º) "que todo buque que necesite Práctico deberá solicitarlo a la autoridad marítima...". Es decir, que no nació como una obligación sino como una apreciación discrecional del Capitán del buque, que si consideraba necesarios los servicios debía solicitarlos de acuerdo con ese Reglamento.

Resulta por demás claro el art. 25º cuando establece que "el práctico es un asesor del Capitán" conservando éste el mando del buque en todo momento. Tal naturaleza se mantiene hasta nuestros días y no se contrapone en absoluto a su calidad de agente de la autoridad marítima para velar por el cumplimiento de las normas. Es desviar la atención el hacer hincapié en que el práctico, en el ejercicio o durante el desempeño de sus funciones, es un delegado de la autoridad pública. Ello no le da la investidura de autoridad pública (no es funcionario público), sino que debe vigilar y dar cuenta a la autoridad de los incumplimientos o violaciones a las normas correspondientes por parte del capitán o del buque en cuestión, pero de ninguna manera está investido de poderes que le permitan tomar acción por sí.

Como nota curiosa, pero no poco importante, cabe resaltar que en un Decreto de fecha 25/4/33 en el que se modificaban las tarifas de los servicios portuarios se encomendaba a la Capitanía General de Puertos estudiar la manera de abaratar el servicio de practicaje. Esta es otra prueba de que éste ha sido considerado históricamente en nuestro país como servicio portuario. Y excesivamente caro.

En la actualidad, el Decreto Nº 308/986 es la norma que reglamenta la actividad y sus principales características son:

- El práctico es un asesor del capitán del buque
- Su contratación es obligatoria
- Existe libertad de elección (pedido de "fuera de turno")

De todo lo anterior surge claramente que la actividad que nos ocupa ha sido considerada y regulada en nuestro país de forma totalmente distinta a la invocada por las Corporaciones de Prácticos, la Exposición

de Motivos del Proyecto de Ley del Diputado Edén Melo y el Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Representantes sobre el mismo.

II) ORIGEN DE LA ACTUAL SITUACION

La solicitud hecha al Senado por las Corporaciones de Prácticos para que considere su situación y la aprobación de un proyecto de ley en la Cámara de Diputados se derivan de la Resolución 107/994 del Poder Ejecutivo, publicada en el "Diario Oficial" del 24 de febrero de 1994, en la que se recomienda adaptar las actuales regulaciones de la actividad que nos ocupa a lo que establece la Ley Nº 16.246 y su respectiva reglamentación (Decretos Nos. 412/992 y 413/992).

Con anterioridad al dictado de la Resolución, el Centro de Navegación, en el seno de la Comisión del Art. 125 (Decreto 308/986), había planteado varias propuestas que apuntan en el sentido señalado en el Nº III que se desarrolla a continuación de éste.

Ello dio origen a varias reuniones de dicha Comisión y al establecimiento de negociaciones bilaterales entre las Corporaciones y el Centro de Navegación.

Se adjunta al presente Memorandum documentación que avala lo anteriormente expuesto.

III) PLANTEOS DEL CENTRO DE NAVEGACION

Quizás convenga, para evitar una interpretación, no ajustada a la realidad, comenzar por decir qué planteos no ha realizado ni realiza actualmente el Centro: nuestra institución no plantea el establecimiento de un sistema como el de la República Argentina así como tampoco aspira a que los Prácticos sean dependientes de las Agencias Marítimas. Desde que las Corporaciones tampoco adjudican esa intención al Poder Ejecutivo es claro que ninguno de los actores en juego actúa inspirado por semejante posición como, sin fundamento conocido, afirmó el Dr. Ronald Herbert en el seno de la Comisión de Transporte del Senado (invocando una discutible independencia).

Manteniendo las características principales del actual sistema creemos conveniente establecer fundamentalmente los siguientes cambios:

a) Solicitud con tres horas de anticipación o, en su defecto el establecimiento de seis despachos. Con esto se lograría más celeridad y eficacia del servicio de acuerdo a los requerimientos actuales.

b) La simplificación de la tarifa como forma de darle previsibilidad al costo del servicio.

c) Reducción del recargo por pedido de prácticos "Fuera de turno" o Especiales. Hoy es el 100%, debiéndose pagar el práctico de turno aunque éste no realiza la tarea pues ni siquiera concurre a bordo.

IV) INCONVENIENCIA DE SU REGULACION LEGAL

Los servicios portuarios han sido regulados por la Ley Nº 16.246. El practicaje, por ser uno de estos servicios está comprendido en los principios que la Ley consagró.

Aún compartiendo la necesidad de sancionar una ley como la que está a consideración de este cuerpo, no puede haber dos opiniones sobre la inconveniencia de cristalizar en una ley los ciento treinta (130) artículos del Decreto 308/986.

Los detalles contenidos en el mismo son materia propia de la actividad de la administración. Ello resulta evidente si observamos que el Decreto regula aspectos tales como la Sección Secretaría de la Oficina de Pilotaje, los libros a llevar por el práctico, y otras tantas disposiciones que no pueden ser materia de ley.

Lo anterior no significa cuestionar la legitima competencia del Parlamento para fijar normas en la materia y para ejercer sus poderes de contralor sobre el Poder Ejecutivo.

V) EL PROYECTO DE LEY APROBADO EN DIPUTADOS

Sin perjuicio de las razones que fundamentan la inconveniencia de que la actividad que nos ocupa sea regulada en todos sus detalles por vía legislativa existen otras más consistentes y aún de fondo, que hacen patente la inconveniencia de sancionar el proyecto de ley que fuera aprobado por la Cámara de Representantes el martes 17 de mayo del corriente.

Los supuestos sobre los que reposa la necesidad de aprobar dicho proyecto son incorrectos o inexistentes. Nos ocuparemos de ellos uno a uno.

a) *la soberanía nacional como valor o bien jurídico protegido por el practicaje* (sería un "acto de soberanía").

Debe rechazarse de plano tal afirmación. Si ello fuera así el practicaje se exigiría desde que los buques ingresan a aguas territoriales. Ya hemos fundamentado ampliamente cual es el objeto de esta actividad; la seguridad en la navegación en zonas portuarias o fluviales es salvaguardada en atención a intereses generales y particulares (los intereses de la navegación comercial, ya que los buques de guerra están excluidos) que son considerados estratégicos desde el punto de vista de la economía nacional. Ello no significa que esté en juego la soberanía o la defensa nacional, son términos que por su trascendencia no admiten una interpretación laxa.

Por otra parte resulta paradojal que aquellos que invocan la soberanía nacional como el valor protegido por su actividad se sienten a una mesa a negociarla con aquellos que buscan desnaturalizar el practicaje, y que no estén dispuestos a defenderla las 24 horas del día los 365 días del año no admitiendo más de tres despachos (a las 8:00, 12:30 y 18:00 horas). Obviamente bajo la apariencia de tan elevado

valor parecería estar la defensa de intereses mucho más concretos y menos generales.

Asimismo, declarar servicio público el practicaje es contradictorio con tal fundamento. La consecuencia natural sería considerarlo como parte integrante de un cometido esencial del Estado, inherente a su calidad de tal, que éste no puede resignar y debe realizar de manera directa. Dice Sayagués Laso que "en los estados modernos no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni aún en carácter de concesionarios" y en ello es conteste toda la doctrina administrativista, que por otra parte cuenta con el Dr. Juan P. Cajarville (asesor de las Corporaciones) como uno de sus mejores exponentes. No creemos que las Corporaciones aspiren a convertir los prácticos en funcionarios públicos.

b) *la regulación de dicha actividad de manera uniforme en la historia nacional.*

Como hemos visto no ha habido tal uniformidad en algunos aspectos capitales. Para demostrarlo basta contrastar la libertad para tomar práctico establecida en el Decreto de 1913 y la obligatoriedad del actual sistema.

c) *la libertad de elección va contra la naturaleza del Practicaje.*

El principal objetivo de este proyecto es cuestionar la libertad de elección de los Prácticos por parte de los usuarios del servicio. Tal como lo demostramos éste es un tema que prácticamente está fuera de discusión, aún cuando se le quiera revestir para disimular la claridad del problema con la introducción de elementos que no hacen al caso o que no tienen fundamento.

Es preciso también refutar la afirmación contenida en la exposición de motivos del citado proyecto de ley en la medida en que afirma que la libertad de elección por el usuario implica la subordinación del práctico a intereses comerciales, lo cual sería contrario a la doctrina universal y a la jurisprudencia nacional. Se incurre en una verdadera confusión; la tarea de asesoramiento que es y seguirá siendo la esencia de la tarea del práctico no implica de ninguna manera subordinación. El asesor nunca es un subordinado en lo que respecta a su asesoramiento --o sea, a su función técnica específica-- de aquél a quien presta su asesoramiento. El hecho de que se establezca la libre elección no altera para nada la naturaleza del servicio de practicaje.

Relacionado con lo anterior conviene traer a colación una consulta efectuada a la Dirección General Impositiva por las Corporaciones de Prácticos Nacionales (Exp. 3:024.378 Consulta Nº 2.047 evacuada el 16 de setiembre de 1982). En esa oportunidad la DGI se expidió señalando la existencia de "una clara relación de dependencia". Las Corporaciones consultantes, conforme a lo que sostienen actualmente, deberían haber recurrido el pronunciamiento vinculante por atentar contra la naturaleza del practicaje y en consecuencia contra la soberanía nacional. No lo hicieron.

Pero hay otro error más grave; como ya dijimos, la libertad de elección del práctico existe desde siempre en nuestro país y expresamente desde 1913 cuando se dicta el primer reglamento orgánico que es la base del actualmente vigente. Existe la libertad de elección en la medida en que existe la posibilidad de pagar un práctico especial fuera de turno, o sea, de elegir un práctico determinado. Mal se puede evitar tal daño consagrándolo en la ley, al darle tal jerarquía al Decreto 308/986.

d) *consideración por "todo el universo marítimo como una actividad esencial de los Estados ribereños".*

Lo expuesto en el Nº I.3) de este documento es prueba fehaciente de lo equivocado de esta afirmación.

e) *por ser una actividad impuesta se trata de un servicio público.*

Se trata de una falacia fácil de rebatir. En primer lugar los servicios públicos no se imponen, como es el caso de UTE, ANTEL, etc., por lo que mal puede ser ésta su característica distintiva. Por otra parte existen diversidad de asistencias o asesoramientos obligatorios que no constituyen servicios públicos, como es el caso de la asistencia letrada en juicios, los escribanos, arquitectos, instaladores eléctricos, etc.

f) *los bajos costos del practicaje nacional.*

Los costos que se manejan para afirmar que es un servicio barato son inexactos; el costo promedio de un buque por concepto de practicaje es sensiblemente mayor. Ello hace posible que las altas retribuciones que perciben tanto los prácticos de turno como los práctico especiales.

Estamos realizando un relevamiento que está confirmando lo afirmado precedentemente.

g) *su carácter de agente de la autoridad marítima.*

Como ya lo hemos fundamentado ésta no es la nota esencial de la actividad y es común a muchas profesiones. Asimismo, estar investido de esta calidad no cambia la naturaleza del practicaje. Son diversas las profesiones o actividades que por disposición legal o reglamentaria deben velar por el cumplimiento de las normas que regulan la actividad en la que se desarrollan; ni que hablar de los agentes de retención de tributos.

VI) EL PRETENDIDO CARACTER DE SERVICIO PUBLICO

Quisiéramos señalar algunas consecuencias de declarar servicio público el practicaje. El artículo 15º del Decreto 308/986, sin contar con la jerarquía normativa para establecerlo, dice que el Práctico es un profesional independiente que participa en la prestación de un servicio público. Nótese que ello no significa que la tarea del práctico lo sea; ni siquiera lo es la actividad de la Oficina de Pilotaje en su sentido técnico estricto.

Por otra parte las necesidades que se satisfacen mediante los servicios públicos son necesidades colectivas impostergables (transporte, energía, agua potable, comunicaciones) y ello se realiza mediante prestaciones directas a los destinatarios; el interés general es atendido mediatamente a través de los componentes de la colectividad, que los utilizan a título individual, a diferencia de la defensa nacional y la policía (cometidos esenciales) en las que el interés colectivo se satisface directamente. Un asesoramiento no atiende ninguna de las necesidades de las que estamos hablando.

Como es obvio el servicio de prácticos no tiene las características necesarias para ser un servicio público.

Si se estableciera como tal, solo serían admisibles para su prestación las siguientes alternativas:

- prestación directa por el Estado (mediante funcionarios públicos),
- mediante concesión (debiendo hacerse conforme a los procedimientos establecidos en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera),
- por sociedades de economía mixta,
- por personas públicas no estatales.

Las Corporaciones de Prácticos no encajan en ninguna de estas situaciones. Siempre se ha sostenido que el practicaje es un servicio pero no un servicio público, porque no se concibe la prestación de un servicio público por profesionales particulares, que no estén investidos de la calidad de funcionarios públicos o concesionarios.

En contradicción con lo que la propia ley establecería se trata de una actividad comercial o industrial, que no otra cosa es un servicio público, sea éste prestado por particulares como concesionarios o directamente por el Estado. La claridad de un autor como Sayagués Laso que da por obvia la naturaleza comercial o industrial cuando habla del usuario del servicio público en el tomo I de su Tratado nos exime de abundar mayormente.

Tampoco se entiende la declaración de interés nacional contenida en el proyecto. Salvo que estemos ante una redacción impropia, ello es incongruente con la naturaleza que se pretende adjudicar al practicaje. Tal declaración la realiza el Poder Ejecutivo en determinados casos de la actividad privada y con fines tributarios.

VII) CONCLUSION

Conviene concluir remarcando las líneas fundamentales de nuestra exposición:

1) El objeto principal de la actividad que nos ocupa es la seguridad de la navegación comercial. "El Práctico es un Asesor del Capitán cuyos servicios debe requerir" (art. 15 del Dec. 308/986)

2) El servicio de practicaje no es un servicio público y resultaría inconveniente darle tal tratamiento.

3) La libertad de elección del práctico por el usuario (hoy existente) ninguna relación tiene con el tema de la subordinación. El Práctico mantiene su independencia técnica bajo toda circunstancia.

4) El sistema actual debe ser ajustado, como se ha hecho históricamente, para adaptarlo al entorno y a las necesidades de la navegación y de nuestros puertos.

5) Por último, el único efecto del Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, seguramente no querido por el legislador proponente, sería consagrar un privilegio excluyendo a esta actividad de los principios que informan las demás actividades del sector.

El practicaje es una actividad privada de interés público (así ha sido considerada históricamente) y como tal debe estar sometida a un estricto control por parte del Estado.

Como el resto de la actividad marítima y portuaria.

SEÑOR VIDAL ARADAS.- Si se me permite, quisiera hacer una modesta exhortación a la Comisión, centrando este tema dentro del contexto que vive nuestro país y del cual los señores senadores son partícipes. En estos momentos, se está viviendo una especie de guerra sorda con Argentina y Brasil .

Cuando se hizo el puerto de Río Grande, recuerdo haber dicho que ello constituía un acto de agresión económica contra el Uruguay. Lamentablemente, no estábamos viviendo en un régimen de derecho, pero fue la oportunidad que tuve para decirlo. Esa inversión inconmensurable que implicaba la realización del puerto de Río Grande se hacía para atacar al puerto de Montevideo, su zona de influencia y también al puerto de Buenos Aires, porque, inclusive, ciertas operaciones se hacían en forma gratuita.

Ese problema se pudo superar. No obstante, reitero que, en lo que respecta a la competencia con el puerto de Buenos Aires, seguimos teniendo, tal como en 1811, una actitud como si fuéramos una provincia de la Argentina.

En nuestro país no existe una tendencia a copiar nada de la Argentina, y menos aún con respecto a este tema.

Han sucedido otros hechos que, en lo personal, califico de desastres jurídicos, como por ejemplo, el tema de la bandera. Mientras nuestro país creó una ley para promover la formación de una flota mercante nacional, en la Argentina se inventó algo que no tiene precedentes en el mundo y que hubiera provocado en cualquier lugar una reacción violenta. Me refiero, al elemento esencial fuera del buque, que es la bandera. En Argentina, de acuerdo con esa ley, se puede poner

cualquier bandera. Esto se hizo por decreto y sigue aún vigente, luego de una prórroga. Nuestro país, en un gesto poco divulgado, estableció que la zona Alfa es para buques de bandera Argentina, lo que significa que no pueden operar otros buques. Debido a la fortaleza de nuestra gente no se opera en la zona Alfa con buques que no tengan la bandera Argentina, más allá de que siguieran viniendo algunos barcos privados.

De todas maneras, seguimos recibiendo otros actos de agresión contra el MERCOSUR y contra la HIDROVIA, que son fenómenos que interesan muchísimo al país y sobre los que debemos pelear, de manera muy elegante y discreta, pero con firmeza porque en ello está nuestro futuro.

Por lo expuesto, quisiera exhortar a la Comisión para que ubique este tema dentro del contexto que estamos viviendo con relación a los tratados mencionados.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece a la delegación visitante la información brindada.

(Se retira de Sala la Delegación del Centro de Navegación)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)